

eudaimonia

Revija za pravnu, političku i
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 7 No. 2 • 2023.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu
i socijalnu filozofiju

DISKRIMINACIJA RUSKE NACIONALNE MANJINE KAO OSNOV ZA RAT U UKRAJINI

Sara Tadić

Strane: 85–109

Sara Tadić*

DISKRIMINACIJA RUSKE NACIONALNE MANJINE KAO OSNOV ZA RAT U UKRAJINI

U radu se ispituje osnovanost argumenata kojima se pravda rat u Ukrajini. Počinje se od diskursa kojim se podržava rat. U govorima Vladimira Putina kao opravdanje za početak sukoba navode se genocid nad Rusima u Ukrajini i nepoštovanje prava naroda na samoopredjeljenje. U radu se potom ukazuje na međunarodnopravni okvir ratovanja, konkretno pod kojim uslovima je dozvoljen oružani sukob, šta je pravo naroda na samoopredjeljenje i koja su njegova ograničenja. U četvrtom dijelu se analiziraju izvještaji međunarodnih nadzornih tijela posvećeni Ukrajini – Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije i Savjetodavnog komiteta pri Okvirnoj konvenciji za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Kritičkim osvrtom na argumente koji se pojavljuju u tom konfliktu, ovaj rad omogućava sveobuhvatno razumijevanje stepena njihove usklađenosti s međunarodnim pravom. Rad se završava zaključkom da stepen diskriminacije etničkih Rusa u Ukrajini nije dovoljan za primjenu koncepta remedijalne secesije i da ruska vojna intervencija u Ukrajini predstavlja kršenje međunarodnih odredbi o upotrebi sile.

Ključne reči: Rat u Ukrajini, Povelja UN, pravo na samoopredjeljenje, secesija, ljudska prava

1. УВОД

Rat između Rusije i Ukrajine je najveći sukob na prostoru Evrope od Drugog svjetskog rata. Imajući u vidu da Rusija i ključne države koje podržavaju Ukrajinu raspolazu nuklearnim oružjem, eskalacija tog događaja bi mogla imati dalekosežne posljedice ne samo po države koje ratuju, već i po ostatak svijeta. Takođe, kvalifikacija tog konflikta je kompleksna jer Rusija tvrdi da je u pitanju „specijalna vojna operacija”, dok Ukrajina napominje da je po srijedi agresija. To pitanje treba razriješiti jer Rusija iz te situacije crpi argumente za secesiju ruske nacionalne manjine koja živi u jugoistočnim djelovima Ukrajine.

* Autorka je studentkinja druge godine osnovnih akademskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sara.tadic007@gmail.com.

S obzirom na to da je u pitanju značajan sukob koji može proizvesti velike posljedice, treba preispitati validnost argumenata koji se u njemu pojavljuju.

Rad se sastoji od četiri dijela. Prvenstveno se iznose argumenti koji se čuju u diskursu koji opravdava rat. Vrelo te argumentacijske linije predstavljaju govori predsjednika Ruske Federacije Vladimira Putina i proglas dijela pravničke elite u Srbiji „Zašto je Rusija u pravu?”. U njima su zastupljena dva centralna argumenta u korist sukoba – diskriminacija Rusa u Donbasu i pravo naroda na eksterno samoopredjeljenje u međunarodnom pravu. Treći dio rada sadrži analizu pojedinih instituta u međunarodnom pravu koji dominiraju u pomenutom diskursu. To su najprije pitanja eksternog i internog prava na samoopredjeljenje, odnosno pitanje remedijalne secesije, i pod kojim uslovima je dozvoljeno ratovati. Četvrti dio rada pruža analizu izvještaja tijela Savjeta Evrope – Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije i Savjetodavnog komiteta pri Okvirnoj konvenciji za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Izvještaji koji su poslužili kao predmet analize odnose se na Ukrajinu u periodu 1999–2017. godine.

2. DISKURS KOJIM SE OPRAVDAVA RAT

Vladimir Putin je 24. februara 2022. godine objavio početak „specijalne vojne operacije” u Ukrajini. Dva su centralna argumenta koja se čuju u diskursu kojim se opravdava taj čin. Prvo, Rusija je opravdano otpočela oružani sukob jer Ukrajina sprovodi genocid nad ruskom nacionalnom manjinom u Donbasu. Drugo, kako Rusi u Ukrajini žive pod režimom koji ih otvoreno diskriminiše, imaju pravo na secesiju, pa je opravdano otpočeti rat kako bi se pomoglo u ostvarivanju prava koja tom narodu po međunarodnom pravu pripadaju.

Argumente za taj diskurs prevashodno nalazimo u govorima predsjednika Ruske Federacije Vladimira Putina. Treba se osvrnuti na tri govora – od 18. marta 2014. godine kada je aneksiran Krim i od 21. i 23. februara 2022. godine koji su prethodili početku rata. Raspravi je doprinijelo i 11 srpskih profesora prava proglasom „Zašto je Rusija u pravu?”, u kojem su naveli uporednopravne presedane koji idu u prilog Putinovim argumentima za započinjanje rata. U ovom dijelu rada iznijećemo argumentaciju koja se javlja u tom diskursu.

2.1. Diskriminacija Rusa u Ukrajini

Utemeljenje u odluci da 2014. godine prisajedini Republiku Krim i grad Sevastopolj svojoj teritoriji, Rusija je našla u pravu građana na samoopredjeljenje. Tada je u svom govoru od 18. marta Vladimir Putin iznio činjenicu da je 16. marta na Krimu održan referendum na kojem se 96% građana izjasnilo za prisajedinjenje Rusiji.¹ Odgovor na pitanje zašto je narod tako odlučio Putin nalazi u diskriminatorском odnosu tada novouspostavljene vlasti u Ukrajini prema etničkim Rusima koji predstavljaju većinu stanovništva na Krimu. Građanima koji su se usprotivili prevratu vlasti je, kako Putin navodi, priječeno torturom i onemogućeno da iznesu svoje mišljenje. Tada je uspostavljen i zakonski projekat o jezičkoj politici koji je predstavljao direktnu povredu prava nacionalnih manjina jer je u javnoj sferi zabranjivao upotrebu bilo kog drugog jezika osim ukrajinskog. Stanovnici istočnog dijela Ukrajine su posebno bili pogođeni tim mjerama jer u njima žive i etnički Rusi i etnički Ukrajinci koji se u svakodnevnom životu koriste ruskim jezikom.

Putin pominje i da je Rusija uradila sve kako bi sačuvala teritorijalni integritet Ukrajine. Pregovori vođeni 2014. i 2015. godine rezultirali su potpisivanjem Minskih sporazuma (Minsk I i Minsk II). Rusija je, Putin naglašava, nastojala da primijeni sve mjere iz Rezolucije 2202 Savjeta bezbjednosti (SB) koja se odnosi na sprovođenje tih sporazuma. Međutim, Ukrajina nije bila spremna da uradi isto. Nakon osam godina neuspješnih pregovora, Putin je u februaru 2022. godine odlučio da prizna narodne republike Donjeck i Luganjsk (DNR i LNR)² i pokrene „specijalnu vojnu operaciju” na toj teritoriji Ukrajine. Tada je održao dva govora u kojima su se našli navodi o genocidu nad ruskom nacionalnom manjinom u tim područjima. U govoru održanom 21. februara, Putin analizira proces nastanka Ukrajine. Osvrće se na njeno otcjepljenje od Sovjetskog Saveza i ističe da je svoju nezavisnost gradila poričući sve ono što joj je zajedničko s Rusijom i ruskim narodom.

¹ Referendum je organizovan nakon svrgavanja tadašnjeg predsjednika Ukrajine Viktora Janukoviča, kada je nakon masovnih demonstracija (Evromajdan) uspostavljena privremena vlast u Ukrajini. Izlaznost na referendumu je bila više od 82% (Putin 2014).

² Donbas je naziv za teritoriju na istoku Ukrajine koja se sastoji iz dvije oblasti – Donjecka i Luganjska. Te dvije oblasti su proglasile nezavisne republike Donjecku Narodnu Republiku (DNR) i Luganjsku Narodnu Republiku (LNR), nakon svrgnuća predsjednika Janukoviča na Evromajdanu 2014. godine. DNR i LNR su iste godine potpisale sporazum o ujedinjenju u savez koji se u literaturi naziva i Novorusija.

Govori kako se na taj način ukrajinski nacionalizam pretvorio u rusofobiju i neonacizam, i to dovodi u vezu s diskriminatornim Zakonom o autohtonim narodima, koji Ruse ne smatra autohtonim stanovnicima Ukrajine (Putin 2022).

Problematični su, kako Putin navodi, i zakoni o obrazovanju i o važenju ukrajinskog jezika kao državnog. Jedino se ukrajinski jezik smatra zvaničnim jezikom, dok se ruski izbacuje iz obrazovnih ustanova i javne sfere. Osim toga, Zakonom o lustraciji dozvoljava se uklanjanje državnih službenika koji su radili u Vladi prethodnog predsjednika Viktora Janukoviča. Tim zakonima se, kako Putin ističe, suzbija sloboda govora i progoni opozicija, što se dramatično odražava na položaj Rusa u Ukrajini. Svakodnevno granatiranje naselja u Donbasu potvrđuje da Ukrajina nije bila spremna da primijeni Minski paket mjera za rješavanje sukoba te da nije bila zainteresovana da problem riješi mirnim putem. Shodno tome, u svom govoru od 23. februara Vladimir Putin objavljuje početak „specijalne vojne operacije” na teritoriji Donbasa, čiji cilj je, po njegovim navodima, zaštita ljudi koji su bili izloženi genocidu od kijevskog režima tokom dugih osam godina.

2.2. Pravo na remedijalnu secesiju – presedani iz uporednog prava

U govoru iz 2014. godine, Putin prisajedinjenje Krima Rusiji praćeno odlukom na referendumu naziva legalnim jer je time ostvareno pravo naroda na samoopredjeljenje priznato Poveljom UN. Situaciju u kojoj se nalazi Krim predsjednik Rusije upoređuje s Kosovom. Poziva se na savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 22. jula 2010. godine u kojem se kaže da iz prakse SB UN ne proizilazi zabrana jednostranog proglašenja nezavisnosti. Citira i dio pismenog izjašnjenja Sjedinjenih Američkih Država od 17. aprila 2009. godine u vezi s javnom raspravom o Kosovu, u kojem se iznosi stav da iako je jednostrano proglašenje nezavisnosti u suprotnosti s unutrašnjim zakonodavstvom države, to ne znači da je u pitanju kršenje međunarodnog prava. Putin dalje podsjeća na dvostruke aršine Zapada. S jedne strane, prisajedinjenje Krima Rusiji zapadni partneri, kako ih Putin naziva, smatraju agresijom i kršenjem međunarodnog prava, iako nije bilo nijedne ljudske žrtve. S druge strane, agresije koje su oni činili protiv drugih suverenih država svijeta protivno rezolucijama SB UN Zapad ne smatra problematičnim. Navodi primjer bombardovanja Jugoslavije 1999. godine bez odobrenja SB i naknadne primjere Avganistana, Iraka i Libije.

U proglasu „Zašto je Rusija u pravu?“, jedanaest srpskih profesora prava takođe iznosi mišljenje da je secesija DNR i LNR legalna jer se zasniva na pravu lokalnog stanovništva na eksterno samoopredjeljenje. Oni se pozivaju na Deklaraciju UN iz 1970. godine u kojoj su navedena isključivo tri slučaja kada je dozvoljena secesija. To su: oslobođanje od okupacije, dekolonizacija i uskraćenje internog prava na samoopredjeljenje. Posljednji naveden je još poznat i pod imenom remedijalna secesija jer se na nju gleda kao na posljednji lijek kojim se narodu vraćaju osnovna prava i slobode. Ona je, prema mišljenju profesora prava, najzanimljivija jer se u praksi pojavljuju primjeri uspješnih remedijalnih secesija koji imaju velike sličnosti s Donbasom.

U primjeru secesije Bangladeša od Pakistana 1971. godine je, kao i u Donbasu, postojalo osporavanje vlasti koja je dobila podršku od glasača na izborima. Takođe, nezadovoljstvo koje je narod izrazio zbog nepoštovanja izborne volje bilo je ugušeno na toliko surov način da je taj sukob poznat kao jedan od najstrašnijih nakon Drugog svjetskog rata. U tom dijelu se, takođe, uočava sličnost s Donbasom na čijoj teritoriji je stanovništvo svakodnevno bilo izloženo oružanim napadima zbog suprotstavljanja novonastalom kijevskom režimu (Zašto je Rusija u pravu: Proglas jedanaest srpskih profesora prava 2022).

U Proglasu se ističe i da poređenje Donbasa i Kosova iz Putinovog govora nije relevantno zbog toga što albanskoj nacionalnoj manjini nije bilo uskraćeno pravo na interno samoopredjeljenje. Postojanje ustavom predviđene autonomije podrazumijeva i garantovanje prava manjinama na slobodu jezika, religije i kulture. To nas vodi do zaključka da albanskoj nacionalnoj manjini nije bilo uskraćeno pravo na samoopredjeljenje naroda, pa da nisu ni imali pravo na remedijalnu secesiju.

* * *

Prema argumentima tog diskursa, opravdano je otpočeti sukob kako bi se zaštitila ljudska prava određene manjine. Kako su nad ruskom nacionalnom manjinom, prema Putinovim navodima, godinama vršeni genocid i sistematsko maltretiranje, Rusija je pozvana da interveniše. Ta intervencija je čak i poželjna kako bi se narodu u Donbasu omogućilo vršenje prava na remedijalnu secesiju. U nastavku rada sagledaćemo međunarodnopravni okvir rata u Ukrajini, a u dijelu koji potom slijedi osvrnućemo se na položaj ruske nacionalne manjine u

Ukrajini na osnovu analize izvještaja evropskih tijela za borbu protiv diskriminacije i rasizma i zaštitu prava nacionalnih manjina.

3. MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR

Kao *casus belli* Rusija navodi diskriminaciju ruske nacionalne manjine na teritoriji Donbasa. Takođe, ruski narod u Donbasu zbog takvog ophođenja ukrajinskog režima ima pravo na eksterno samoopredjeljenje, odnosno remedijalnu secesiju. Kako bismo došli do zaključka da li su ti argumenti opravdani ili ne, neophodno je vidjeti kako se u međunarodnom pravu objašnjavaju ta dva instituta. Prvo, bitno je definisati uslove pod kojima je moguća upotreba sile u međunarodnim odnosima i posvetiti pažnju kvalifikaciji tog sukoba. Drugo, treba istaći uslove pod kojima je moguća secesija kao izraz prava naroda na eksterno samoopredjeljenje.

3.1. Upotreba sile u međunarodnom pravu

Grocijus je prvi napravio razliku između prava na rat (*ius ad bellum*) i pravila o vođenju rata (*ius in bello*). *Ius ad bellum* podrobnije objašnjava okolnosti pod kojima je moguć rat, dok *ius in bello* upućuje na pravila ratovanja nakon što sukob otpočne. Tokom 18. i 19. vijeka, veća je pažnja posvećena uspostavljanju pravila o vođenju rata. Međutim, nakon Prvog svjetskog rata težište se prebacuje na pitanje kada je dozvoljeno ratovati. Pristupanjem Društvu naroda (DN), države su se obavezivale da prije pokretanja sukoba sprovedu postupak mirnog rješavanja sporova, a potpisivanjem Pakta Brijan–Kelog (Briand-Kellogg) države su se svojevrijemno odrekle prava na ratovanje (Dimitrijević *et al.* 2007, 277).

Nakon pojave UN zabranjuje se svaka prijetnja i upotreba sile u stavu 4. člana 2. Povelje UN. Sila je dozvoljena samo ako je u pitanju (1) individualna ili kolektivna samoodbrana – član 51. Povelje UN, (2) izrečena mjera SB – poglavlje 7 Povelje UN ili (3) mjera protiv država iz neprijateljskog tabora za vrijeme Drugog svjetskog rata.³ Još

³ Kako je Povelja UN potpisana prije nego što je završen Drugi svjetski rat, borba među zaraćenim stranama u tom sukobu se morala staviti pod izuzetak od pravila zabrane upotrebe sile. Taj izuzetak je postojao sve dok se nije uspostavio sistem kolektivne bezbjednosti.

jedan izuzetak koji je bio predlagan jesu tzv. humanitarne intervencije u slučaju velikih humanitarnih katastrofa.⁴ Taj izuzetak se ne pominje u Povelji, ali postoji u praksi pojedinih država UN.

Sukobi u okviru države nisu predmet interesovanja ni Pakta DN ni Povelje UN. Oni se ne smatraju ratovima i nijedna država nema pravo da se miješa u rješavanje takvih sporova osim ako unutrašnji sukob ne prijeti da izazove međunarodni sukob. U nastavku rada će biti riječi o samoodbrani i mjerama SB kao izuzecima od generalnog pravila o zabrani upotrebe sile u međunarodnom pravu.

3.1.1. Samoodbrana

Članom 2. stavom 4. Povelje UN zabranjene su prijetnja i upotreba sile. Prvi izuzetak od tog pravila jeste pravo na samoodbranu uređeno članom 51. Povelje UN. Samoodbrana državama omogućava upotrebu sile protiv države agresora zarad očuvanja sopstvenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. Dvije su faze procesa samoodbrane – (1) država procjenjuje da li je samoodbrana neophodna i (2) država preduzima nužne i proporcionalne mjere kako bi se odbranila. Samoodbrana ima svoje predušlove – nužnost, proporcionalnost i neposrednost. Nužnost pretpostavlja da je upotreba sile jedino sredstvo koje je na raspolaganju za odbijanje oružanog napada ili neposredne prijetnje oružanim napadom. Proporcionalnost podrazumijeva da se upotrebljava sila tek tolike jačine da se odbije oružani napad. Takođe, šteta koja je izazvana samoodbranom ne smije biti veća od one koja je nanijeta oružanim napadom. Neposrednost znači da između oružanog napada i samoodbrane ne smije postojati neopravdan vremenski diskontinuitet. Napad i odbrana se ne moraju odvijati istovremeno, ali između njih ne smije postojati velika pauza (Dinstein 2005, 230–234).

Prilikom podjele samoodbrane na individualnu i kolektivnu, bitno je istaći da postoje dvije krupne razlike. Prva je da u slučaju kolektivne samoodbrane više država formira savez koji ima pravo na samoodbranu kada se napadne neka od država članica saveza. Dobar primjer kolektivne samoodbrane jeste NATO. U članu 5. Sjevernoatlantskog ugovora propisano je preduzimanje izvjesne radnje pojedinačno i u dogovoru sa drugim državama članicama kako bi se održala

⁴ Začeci takve terminologije i shvatanja humanitarne intervencije na međunarodnoj sceni prvi put se pojavljuju u govoru američkog predsjednika Džordža Buša u kojem se proglašava novi svjetski poredak u kojem će veliki štiti male i sprovesti pravdu (Mcamericanpresident 2010).

bezbjednost sjevernoatlantskog područja. S druge strane, u slučaju individualne samoodbrane jedna država upotrebljava silu kao odgovor na oružani napad. Druga razlika je da kod kolektivne samoodbrane postoji dodatni uslov kako bi se takva upotreba sile nazvala legalnom – odobrenje SB.

3.1.2. Mjere Savjeta bezbjednosti

Drugi izuzetak od člana 2. stav 4. Povelje UN koji zabranjuje prijetnju i upotrebu sile jesu mjere SB. Kada je u pitanju upotreba sile, SB najprije utvrđuje da li je došlo do prijetnje miru, povrede mira ili agresije (član 39. Povelje UN). Nakon toga, u preventivnoj fazi svog djelovanja nastoji da pregovorima okonča sukob i pronađe mirno rješenje prihvatljivo objema stranama (član 41. Povelje UN). Cilj te faze je da se spriječi eskalacija oružanog sukoba. Ako, međutim, ne dođe do smirivanja tenzija i oružani sukob otpočne opet, SB može izreći određene mjere – odobravanje upotrebe sile, uvođenje sankcija, sprovođenje embarga na oružje i uspostavljanje mirovnih misija.

3.2. Pravo naroda na samoopredjeljenje

Rusija je opravdano otpočela sukob jer je otvoreno diskriminisanim Rusima u Ukrajini bila potrebna pomoć u ostvarenju prava na secesiju koje im je zagarantovano međunarodnim pravom. To je jedan od argumenata koje je ruski predsjednik Putin istakao u svojim govorima. Pravo na samoopredjeljenje ima dva aspekta – (1) pravo naroda da slobodno izabere vlast koja će upravljati državom i (2) pravo naroda pod tuđinskom vlašću na formiranje sopstvene države (Avramov 2011, 185), koje se drugačije naziva pravo na remedijalnu secesiju ili samo pravo na secesiju. Prvi aspekt je u međunarodnom pravu poznatiji kao pravo naroda na interno, a drugi kao pravo naroda na eksterno samoopredjeljenje. Za razumijevanje prava naroda na samoopredjeljenje značajna su četiri dokumenta – Povelja UN iz 1945. godine, Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Deklaracija o načelima međunarodnog prava i prijateljskim odnosima i saradnji država iz 1970. godine i Međunarodna konvencija protiv svih oblika rasne diskriminacije iz 1969. godine.

U članu 1. Povelje UN predočena su četiri glavna cilja organizacije Ujedinjenih nacija. Drugonavedeni cilj je „*razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i*

samoopredjeljenja (istakla S. T.) i *preduzimanje drugih odgovarajućih mjera radi učvršćenja opšteg mira*". Javila su se dva problema povodom načela samoopredjeljenja – (1) definisanje obima načela i (2) neobaveznost poštovanja načela. Rasprave o načelu samoopredjeljenja koje su prethodile usvajanju Povelje svele su njegovo tumačenje na državno dodjeljivanje samouprave narodima nad kojima vrši jurisdikciju. Međutim, nakon Drugog svjetskog rata tačka 2. člana 1. Povelje tumačila se kao zakonsko pravo naroda na dekolonizaciju.⁵ Što se tiče drugog problema, povodom načela samoopredjeljenja ne postoji nijedna stroga pravna obaveza koja se nameće državama potpisnicama. U Povelji nije izvršena ni podjela na eksterno i interno samoopredjeljenje naroda, načelo je tek cilj Organizacije i ne obavezuje države potpisnice da ga poštuju.⁶

Kako je načelo samoopredjeljenja iz Povelje UN bilo nedovoljno određeno, 1966. godine je usvojen Pakt o građanskim i političkim pravima kojim je taj koncept razrađen. Pakt jemči pravo naroda da slobodno bira svoju vlast – „*Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički status i slobodno osiguravaju svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvitak*” (član 1. stav 1. Pakta). To podrazumijeva pravo naroda na demokratiju – da slobodno, bez nedozvoljenih unutrašnjih ali i spoljašnjih pritisaka odlučuje o svojoj sudbini. U tom aspektu pravo na samoopredjeljenje ima za posljedicu obavezu zemalja potpisnica da se ne upliću u unutrašnje odnose drugih država, a samim tim i da se uzdrže od okupiranja tuđe teritorije.

3.2.1. Pravo naroda na interno samoopredjeljenje

Interno samoopredjeljenje naroda se ostvaruje mogućnošću slobodnog izbora političkog i ekonomskog režima u državi. Slobodan izbor vlasti podrazumijeva da vlast nije odabrana pod nelegitimnim pritiskom unutrašnjih (domaćih) faktora, te da su svim pojedincima

⁵ Naime, bilo je veoma teško pozitivno definisati pravo na samoopredjeljenje, pa su države potpisnice ustanovile da pravo na samoopredjeljenje *ne znači*: (1) pravo nacionalne manjine da se odvoji od suverene zemlje; (2) pravo kolonijalnih naroda da postignu političku nezavisnost; (3) pravo naroda suverene zemlje da slobodno bira vlast putem demokratskih, slobodnih izbora; (4) pravo dviju ili više nacija koje pripadaju suverenoj zemlji ili dvijema suverenim zemljama da se ujedine (Cassese 1995, 42).

⁶ Obaveze država potpisnica iz člana 56. Povelje u slučaju načela na samoopredjeljenje nemaju prevelik značaj, s obzirom na to da nije propisana nijedna konkretna mjera koju država treba da preduzme kako bi se očuvalo poštovanje načela samoopredjeljenja (Cassese 1995, 43).

zagarantovana sva prava koja su propisana Paktom. Neka od tih prava su pravo na slobodno udruživanje, mirno okupljanje, pravo glasa, pravo učešća u upravljanju javnim poslovima i mnoga druga. Tek kada vlast omogući individuama ta prava, može se reći da je poštovano pravo naroda na interno samoopredjeljenje (Cassese 1995, 52–54).

Subjekt tog prava je narod suverene zemlje. Takvo određenje subjekta moglo bi da podrazumijeva da i rasne i religijske grupe koje žive u državi, etničke grupe, jezičke manjine, autohtoni narodi ili različiti narodi koji žive u federalnoj državi imaju, takođe, pravo na samoopredjeljenje. Međutim, takvo tumačenje nije pronađeno u praksi neke od država ili same organizacije UN. Kurdi u Turskoj i Jermeni u Nagorno-Karabahu kao etnički narodi, narod Navaho u Sjevernoj Americi i narod Mapuče u Južnoj Americi kao autohtoni narodi, zatim stanovnici Kvebeka kao jezičke manjine u Kanadi i katolici u Sjevernoj Irskoj kao vjerska manjina nailazili su na ćutanje UN na njihove tvrdnje da imaju pravo na samoopredjeljenje koje im je osporeno (Cassese 1995, 103–104).

3.2.2. Pravo naroda na eksterno samoopredjeljenje

Pravo na eksterno samoopredjeljenje podrazumijeva zabranu okupiranja teritorije druge zemlje i mogućnost okupiranih naroda da samostalno odlučuju o svom međunarodnom statusu. Na taj način, države potpisnice se primoravaju da poštuju nezavisnost i teritorijalni integritet drugih zemalja (Cassese 1995, 57–60). Prema članu 1. stavu 3. Pakta, kolonijalni narodi žive na „*nesamostalnim teritorijama pod starateljstvom druge države*”. Njihovo pravo na samoopredjeljenje se zasniva na slobodnom izboru svog međunarodnog statusa. Oni mogu da odaberu da se pripoje nekoj zemlji ili da postanu suverena država. To je drugi vid prava na eksterno samoopredjeljenje (Cassese 1995, 73–74).

Zanimljivo je pitanje da li mogućnost vršenja prava na eksterno samoopredjeljenje važi za određene manjinske narode u okviru zemlje. Godine 1950. Avganistan i Saudijska Arabija su, prilikom diskusije o radnoj verziji Pakta, zahtijevali da se iz članova kojima se uređuje pitanje prava naroda na samoopredjeljenje obriše riječ „narodi” kako ne bi došlo do ohrabivanja manjina da se odvajaju od država i osnivaju svoje suverene države (Cassese 1995, 61). Još jedan značajan dokument po ovom pitanju je Deklaracija o načelima međunarodnog prava i prijateljskim odnosima i saradnji država, donijeta 1970. godine na sjednici Generalne skupštine UN kao Rezolucija 2625. U njoj

se još jednom ojačava pravilo da države treba da se uzdrže od akcija kojima ugrožavaju pravo na samoopredjeljenje naroda. Uz Deklaraciju, značajna je i Međunarodna konvencija protiv svih oblika rasne diskriminacije iz 1969. godine koja pod rasnu diskriminaciju podvodi i diskriminaciju zasnovanu na etničkoj pripadnosti. Uporedbom Konvencije i Deklaracije dolazi se do zaključka da i etničke grupe imaju pravo na remedijalnu secesiju u izuzetnim situacijama, i to kada: (1) suverena država ne dozvoljava vjerskoj ili rasnoj manjini da učestvuje u biranju vlasti; (2) suverena država grubo krši fundamentalna ljudska prava tih grupa i (3) ne postoji mogućnost pronalaska mirnog rješenja u postojećoj državnoj strukturi. Očigledno je da se na taj način spaja interno i eksterno pravo na samoopredjeljenje. Secesija, kao najradikalniji tip ostvarenja prava na samoopredjeljenje, moguća je samo ako je prvobitno bilo nemoguće ostvariti pravo na interno samoopredjeljenje (Cassese 1995, 119–120). U doktrini se često navodi da je pravo na eksterno samoopredjeljenje do otcjepljenja moguće primijeniti samo ako je u pitanju oslobođenje od kolonizatora, rasističkog režima ili strane okupacije (Avramov 2011, 187).

U praksi država UN garancija prava na interno samoopredjeljenje *rasnim* manjinama koje su progonjene od centralne vlasti stekla je snagu međunarodnog običaja, odnosno međunarodno priznatog prava.⁷ S druge strane, pravo na interno samoopredjeljenje garantovano *vjerskim* grupama nije steklo tu snagu. Takođe, kao međunarodni običaj nije priznata ni mogućnost rasne grupe da se otcijepi od države pod navedenim ekstremnim uslovima (Cassese 1995, 120–121). Koncept secesije kao najradikalniji oblik prava na eksterno samoopredjeljenje komplikovan je utoliko što on direktno narušava teritorijalni integritet suverene države. Imajući to u vidu, veoma je teško utvrditi koji nivo diskriminacije je potreban da bi se akt secesije mogao smatrati legalnim i da li se priznanjem tog otcijepljenog dijela teritorije druge države upliću u unutrašnja pitanja jedne suverene zemlje. Stoga i ne čudi to što UN u većini slučajeva daje primat principu teritorijalnog integriteta nad pravom naroda na samoopredjeljenje.

Pravo na eksterno samoopredjeljenje u obliku secesije najdosljednije je primijenjeno kada su u pitanju kolonijalizovani narodi. Postoje dva primjera kada je UN dao prednost pravu naroda na sa-

⁷ Dva primjera te prakse su rezolucije Generalne skupštine UN o Južnoj Rodenziji i Južnoafričkoj Republici (Cassese 1995, 120 fn. 34 i 35).

moopredjeljenje – Ruanda-Burundi i Britanski Kamerun. U slučaju Ruande-Burundi, Generalna skupština je 1962. godine donijela Rezoluciju 1746, kojom je dozvolila da se Ruanda i Burundi odvoje i postanu nezavisne države, nakon što je narod na referendumu ispoljio očiglednu volju za razdvajanjem. U slučaju Britanskog Kameruna, misija UN je zaključila da stanovnici Sjevernog Kameruna žele da se pripoje Nigeriji, dok bi oni koji žive u Južnom Kamerunu voljeli da se pripoje Kamerunu. Ovdje je UN, takođe, zanemario teritorijalni integritet država i dao prednost secesiji (Cassese 1995, 74–78). Međutim, postoje i primjeri kada je pravo na samoopredjeljenje ostavljeno po strani – pripajanje portugalskih dijelova teritorije Goa, Damao i Din 1961. godine Indiji. Ta država je izvršila invaziju portugalskih teritorija u Aziji pod izgovorom da je Portugalija spora u procesu dekolonizacije. Takav vid intervencije, SAD, UK, Turska, Francuska i Kina nazvale su nedozvoljenom upotrebom sile. Međutim, iako je SB preispitao ovaj slučaj upotrebe sile, međunarodna zajednica je odobrila takvu izmjenu teritorija bez bilo kakvog osvrta na želje tamošnjih stanovnika (Cassese 1995, 79–81).

* * *

Kako bismo analizirali argumente iz diskursa kojim se podržava rat u Ukrajini, treba obratiti pažnju na dva ključna pitanja – kada je dozvoljena upotreba sile u međunarodnom pravu i pod kojim uslovima je dozvoljena secesija. Oružani sukob u međunarodnom pravu legalno je otpočeti samo ako je u pitanju individualna ili kolektivna samoodbrana ili ako je to mjera SB. Pravo na samoodbranu je urođeno pravo svih država jer svaka od njih teži da očuva svoj suverenitet i teritorijalni integritet. Da li je, međutim, Rusija pozvana da interveniše ako je ugrožena njena srodna manjina u susjednoj zemlji? Da li je ta upotreba sile legalna? Matična država određene nacionalne manjine može se posebno interesovati za njen položaj u nekoj zemlji ako su joj takva prava priznata dvostranim ugovorima. Međutim, ona nema pravo da se miješa u unutrašnje poslove druge države već samo može da štiti sopstvene državljane, ne i etnički srodne strance. Kada jedna država pokušava da, izazivajući pobunu pripadnika nacionalne manjine, dovede do nestabilnosti i produbljivanja razdora u drugoj državi, to se naziva zloupotrebom prava manjina. Stoga se finansiranje, organizovanje ili pružanje pomoći separatističkim vojnim snagama sa ciljem da se ostvari secesija ne smatra prihvatljivim u međunarodnom pravu.

S druge strane, pravo na secesiju moguće je ostvariti ako državna vlast otvoreno diskriminiše određenu grupu ljudi, kršeći na taj način njihova fundamentalna ljudska prava, a samim time i njihovo pravo na interno samoopredjeljenje. U posljednjem dijelu rada uslijediće analiza izvještaja evropskih nadzornih tijela. Na osnovu podataka koje pružaju izvještaji, moći ćemo da se obavijestimo o stanju ugroženosti ruske nacionalne manjine u Ukrajini.

4. MEĐUNARODNI IZVJEŠTAJI

Za ovaj dio rada koristićemo izvještaje Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (u daljem tekstu: Ekri) i Savjetodavnog komiteta pri Okvirnoj konvenciji za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Ti izvještaji su uzeti kao posebno relevantni za ovu analizu iz dva razloga:

- 1) kada sukob otpočne, prirodno je da se zauzimaju strane, pa se na taj način gubi nepristrasnost. Ti izvještaji su napisani u periodu prije početka rata u Ukrajini, što im daje određenu vrstu objektivnosti;
- 2) tijela koja su radila na tim izvještajima dio su Savjeta Evrope, čiji je Ukrajina član, a i Rusija je bila sve do marta 2022. godine. To je bitno napomenuti zbog toga što su i Ukrajina i Rusija imale mogućnost da, kao i sve druge članice Savjeta, legitimno utiču na formiranje stavova koji se u tim izvještajima nalaze, pa bi se, s obzirom na takvu situaciju, mogao izvesti zaključak da su podaci u izvještajima, koliko god išli u prilog jednoj ili drugoj strani, odobreni od tijela u kojima sjede predstavnici i Rusije i Ukrajine kao članice Savjeta Evrope.

4.1. Izvještaji Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije

Ekri je nezavisno tijelo, koje je osnovao Savjet Evrope, koje se bavi praćenjem nivoa rasizma i netolerancije u državama članicama Savjeta. Nakon analize prikupljenih podataka, Ekri u svakom izvještaju predloži način postepenog rješavanja uočenih problema. Podaci koji će biti korišćeni za potrebe ovog rada nalaze se u pet izvještaja koji ujedno predstavljaju i pet ciklusa praćenja stanja u Ukrajini kada je

riječ o problemima rasizma i netolerancije. Bitno je istaći da izvještaji ne proizilaze iz upitnika ili svjedočenja. Oni se pripremaju na osnovu analize nacionalnih i međunarodnih pisanih dokumenata (ustav, zakoni, konvencije koje je država ratifikovala), a članovi Komisije imaju obavezu da posjete državu kako bi se upoznali sa stranama koje su zainteresovane za rješavanje takvih problema. U to su uključene i vladine i nevladine organizacije. U povjerljivom dijalogu koji se vodi s vlastima određene države postoji mogućnost i da država, ako je to potrebno, odgovori na prijedloge i zamjerke istaknute u izvještajima Ekrija. Vlasti mogu zahtijevati i da njihovo gledište bude uvršteno u izvještaj kao njegov dodatak.

Pet analiziranih izvještaja odnosi se na period od 1999. do 2017. godine. Prvi izvještaj je nastao 1999, drugi 2001, treći 2007, četvrti 2012, a peti 2017. godine. U gotovo svim izvještajima, Ekri ističe da član 24. stav 1. Ustava Ukrajine, koji predviđa da *građani* imaju jednaka ustavna prava i slobode i da su jednaki pred zakonom, ima diskriminatorni karakter. U obrazloženju je navedeno da se korišćenjem termina „građanin” vrši diskriminacija jer se isključuju lica koja nisu građani, te da Ustav treba da pruža zaštitu svim licima koja se nalaze na teritoriji Ukrajine, a ne samo onima koji imaju njeno državljanstvo (European Commission Against Racism and Intolerance 2002, 8–9). Pozitivne ocjene je dobio član 37. Ustava kojim se zabranjuju osnivanje i aktivnost političkih stranaka i drugih vrsta organizacija čiji je program usmjeren na govor mržnje i raspirivanje netrpeljivosti među nacionalnim manjinama. Međutim, pokazalo se da su u stvarnosti određene ekstremističke grupe, koje su širile govor mržnje, djelovale na teritoriji Ukrajine i da su nadležni organi imali poteškoće da suzbiju njihovu aktivnost (European Commission Against Racism and Intolerance 2008, 29–31).

U trećem izvještaju Ekri navodi da se rasistički napadi neonacističkih grupa dešavaju makar jednom nedjeljno u Kijevu, Odesi, Harkovu i na Krimu. Pominje se i da se najveća aktivnost tih grupa bilježi na dan rođenja Adolfa Hitlera 20. aprila i da se stranci ne osjećaju sigurno pa se radije opredjeljuju da ostanu kod kuće (European Commission Against Racism and Intolerance 2008, 30). Čini se da nadležni organi, kako Komisija zaključuje, ne preduzimaju potrebne specifične mjere kako bi zaštitili žrtve neonacističkih aktivnosti jer je praćenje situacije itekako moguće zbog toga što te grupe imaju svoje zvanično registrovane sajtove i publikacije. Takođe, u petom izvještaju

se navodi da su pojedini pripadnici tih grupa, koji su se istakli svojim otvorenim ultranacionalističkim aktivnostima, učestvovali u vojnim akcijama na istoku Ukrajine (European Commission Against Racism and Intolerance 2017, 16). U komentarima Ekrija koji se odnose na primjene normi Ustava nema eksplicitnog pomena diskriminacije ruske nacionalne manjine, iako se posredno može zaključiti da je, nakon aneksije Krima 2014. godine, na istoku Ukrajine povećana aktivnost pripadnika neonacističkih pokreta. Međutim, Ekri navodi da je neonacistička aktivnost na Krimu većinom usmjerena na Krimskate Tatare koji su islamske vjeroispovijesti, koje pomenute grupe diskriminiraju po osnovu religije (European Commission Against Racism and Intolerance 2008, 30). Ruska nacionalna manjina se ne pominje u izvještajima kao ranjiva grupa po ovom pitanju.

Kada je u pitanju zakonodavstvo kojim se uređuje položaj nacionalnih manjina, ističe se da je Ukrajina potvrdila Deklaraciju o pravima pripadnika nacionalnih manjina iz 1991. godine koja jamči ljudima svih nacionalnosti ista politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava. Jezička politika u Ukrajini se duže vrijeme zasnivala na dva zakona – Zakonu o jeziku iz 1989. i Zakonu o nacionalnim manjinama od 1992. godine. Komisija je kritikovala ta dva zakona jer njihove norme nisu jasne i koherentne i nisu u skladu s Evropskom poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima (European Commission Against Racism and Intolerance 2012, 12).

U prvom izvještaju se navodi da se, prema podacima Vlade Ukrajine, u 15% škola nastava izvodi na jezicima nacionalnih manjina, od kojih je većina ruskojezičnih škola (European Commission Against Racism and Intolerance 1999, 10). Međutim, ističe se i da je primjetan pad broja ruskojezičnih škola od kad je Ukrajina postala nezavisna, ali je, s druge strane, povećan broj škola u kojima se nastava izvodi na drugim manjinskim jezicima. U članu 25. Zakona o jeziku navodi se da je slobodan izbor jezika osnovno pravo svakog građanina. Shodno tome, ukrajinska vlada je isticala da svaki roditelj ima pravo da zahtijeva da se osnuje odjeljenje u kojem će se nastava izvoditi na određenom jeziku, ako još osam roditelja to isto zahtijeva. Međutim, u izvještaju je navedeno i da su pripadnici ruske nacionalne manjine ulagali žalbe povodom kriterijuma za prijem u škole jer su svi učenici morali da polože test ukrajinskog jezika kako bi se upisali (European Commission Against Racism and Intolerance 1999, 10). To je problematično jer se u istočnim dijelovima Ukrajine uglavnom upotrebljava ruski jezik i djeca

bi po tom pitanju bila diskriminirana i primorana da uče ukrajinski kako bi se upisala u školu. Ekri smatra da je u tom slučaju potrebna veća fleksibilnost i da je od velikog značaja da studenti visokoobrazovnih ustanova imaju priliku da pohađaju nastavu na drugim jezicima, iako je zvanični jezik u državi po Ustavu ukrajinski.

Predstavnici etničkih Rusa su istakli zabrinutost zbog smanjenja broja ruskojezičnih škola, navodeći nekooperativnost škola prema zahtjevima roditelja kao jedan od razloga za takvu situaciju. Međutim, broj ruskojezičnih škola čak i prevazilazi broj nosilaca ruskog jezika, po mišljenju vlasti u Ukrajini. Oko 22% populacije se smatra etničkim Rusima, prema popisu iz 1989. godine, a 30% đaka i studenata trenutno pohađa ruskojezične škole (European Commission Against Racism and Intolerance 1999, 8). Bitno je primijetiti da je Vlada, kada je u odgovoru na izvještaj Ekrija napisala taj podatak, zanemarila činjenicu da ruskojezične škole ne pohađaju samo stanovnici koji se izjašnjavaju kao etnički Rusi, već i Ukrajinci koji govore ruskim jezikom i koriste ga u svakodnevnoj upotrebi. Kada bi se taj podatak uzeo u obzir, slika bi možda izgledala drugačije. Takođe, brojni roditelji se odlučuju da pošalju djecu u ukrajinskojezičnu školu kako bi ona kasnije lakše upisala fakultet i pronašla posao, a to isto utiče na odnos broja ruskojezičnih škola i broja djece koja ih pohađaju.

Govor mržnje prema Rusima u medijima bio je najizraženiji u vrijeme nakon aneksije Krima, što je normalna pojava kada su u pitanju takve vrste događaja. Međutim, bitno je i da je još u prvom izvještaju Ekri primijetio da se u ultranacionalističkoj štampi objavljuju antisemitski i antiruski govori (European Commission Against Racism and Intolerance 1999, 10). Takođe, u trećem izvještaju Ekri upozorava na to da se etničke manjine u državi prikazuju u lošem svijetlu u pisanim medijima i da se koriste određene pežorativne riječi u naslovima vijesti (European Commission Against Racism and Intolerance 2008, 26).

Što se tiče tijela koja vrše zaštitu prava nacionalnih manjina, postojao je Državni komitet za nacionalne manjine i migraciju koji je osnovan 2001. godine i bio zadužen za predlaganje zakonodavstva relevantnog za nacionalne manjine. Državni komitet za nacionalne manjine i migraciju biva zamijenjen Državnim komitetom za nacionalnosti i religije 2007. godine. Njegova glavna dužnost se sastojala u zaštiti nacionalnih manjina i uspostavljanju komunikacije između vlade i religijskih organizacija. Taj komitet se bavio i utvrđivanjem izbjegličkog statusa i borbom protiv rasizma i diskriminacije. Iako se čini kao da bi

to tijelo trebalo da igra značajnu ulogu u poboljšanju statusa nacionalnih manjina, ono se pokazalo neefikasnim i nije ispunilo svoj zadatak u pravom smislu riječi (European Commission Against Racism and Intolerance 2012, 17). Tijelo se posvetilo promociji kultura nacionalnih manjina kako bi se ostvarile veća tolerancija i otvorenost prema ljudima koji imaju drugačiju kulturu. Uočljivo je da takav način borbe nije dovoljan kako bi se diskriminacija suzbila. Moraju se primjenjivati i druge metode kako bi se stvarni cilj postigao (European Commission Against Racism and Intolerance 2012, 17). Komitet je raspušten kao rezultat administrativnih reformi 2010. godine i njegove nadležnosti su dobila ministarstva, s tim što nadležnost za borbu protiv rasizma nije dodijeljena nijednom tijelu. Sve u svemu, prema mišljenju Ekrija, to tijelo nije bilo efikasno koliko je trebalo da bude i nije naročito doprinijelo da položaj nacionalnih manjina bude bolji.

Drugo tijelo koje je nadležno da štiti prava nacionalnih manjina u Ukrajini jeste ombudsman. Njegova nadležnost je da, po pritužbi građana, provjerava da li je administrativni organ napravio određeni propust. Kancelarija ombudsmana, prema podacima iz četvrtog izvještaja, prima oko 100 žalbi godišnje koje imaju veze s kršenjem prava pripadnika nacionalnih manjina ili rasnom diskriminacijom (European Commission Against Racism and Intolerance 2012, 18). Ombudsmanova uloga jeste velika, ali njegova nadležnost obuhvata samo pritužbe na rad administracije, a ne i mogućnost za podnošenje žalbi povodom privatnog spora. Ekri u svom petom izvještaju predlaže da se nadležnosti ombudsmana prošire i da mu se da sposobnost za pokretanje istrage sa ciljem uspješne i bolje borbe protiv rasizma i diskriminacije (European Commission Against Racism and Intolerance 2017, 13–14).

* * *

Prema informacijama koje su analizirane, očigledno je da nivo diskriminacije koji postoji u Ukrajini prema pripadnicima ruske nacionalne manjine nije ništa veći nego prema bilo kojoj drugoj nacionalnoj manjini u najvećem broju država svijeta. Ne nude se podaci koji bi mogli da nas uvjere u ugrožavanje etničkih Rusa i širenje mržnje prema njima, iako se posredno može zaključiti da se od 2014. kada je aneksiran Krim u medijima ističe negativno mišljenje o Rusima i Rusiji. Međutim, to negativno mišljenje, prema izvještaju Savjeta za ljudska prava UN iz 2015. godine, nije uticalo pretjerano na odnos Rusa i Ukrajinaca

u tom periodu (European Commission Against Racism and Intolerance 2017, 15 fn. 18). Iako je takva slika prikazana u izvještajima, veoma je čudno što se u njima nalazi najmanje podataka o Rusima. Naime, gotovo svaki izvještaj u dijelu za ranjive grupe ima posebne komentare za Rome, azilante, Krimске Tатare... ali za Ruse u Ukrajini nema nikakvog komentara.

U posljednjem dijelu predmet analize biće izvještaji Savjetodavnog komiteta pri Okvirnoj konvenciji za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina.

4.2. Izvještaji Savjetodavnog komiteta pri Okvirnoj konvenciji za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina

Okvirna konvencija za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina (dalje: Okvirna konvencija) najsveobuhvatniji je međunarodni dokument koji se bavi zaštitom nacionalnih manjina. Iako veoma detaljno reguliše tu oblast, ona dozvoljava državama potpisnicama da njene članove prilagode sebi i da je upotpune odgovarajućim zakonima i vladinom politikom. Tijelo kojem je povjerena kontrola stepena primjene Konvencije u državama potpisnicama jeste Savjetodavni komitet. Postoji pet faza nadzora Savjetodavnog komiteta u procesu ispitivanja primjene članova Konvencije. Isprva, svaka država potpisnica dostavlja izvještaj u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Konvencije. Nakon toga, izvještaji se podnose svake pete godine. Osim državnog izvještaja, Savjetodavni komitet prikuplja informacije i iz izvještaja organizacija civilnog društva, a ako su neophodne dodatne informacije, državi se može dostaviti da popuni i pisani upitnik. Posjeta delegacije Savjetodavnog komiteta predstavlja drugu fazu nadgledanja i ona podrazumijeva razgovor s državnim zvaničnicima, predstavnicima nevladinog sektora, predstavnicima manjina, ombudsmanom, novinarima i članovima akademske zajednice. Sve dobijene informacije se analiziraju i zaključci se iznose u nacrtu mišljenja Savjetodavnog komiteta. Država može u periodu od dva mjeseca dati sugestiju na to mišljenje, nakon čega se objavljuje njegova konačna verzija. Četvrta faza je mogućnost države da podnese komentar na mišljenje Savjetodavnog komiteta u roku od četiri mjeseca od njegovog objavljivanja, nakon čega slijedi finalna faza – usvajanje rezolucije u kojoj su predstavljeni prijedlozi za napredak. Ukrajina je potpisala Okvirnu konvenciju 1995. godine, a

potvrdila ju je 26. januara 1998. godine. Predmet analize biće mišljenja (izvještaji) Savjetodavnog komiteta o primjeni Konvencije u Ukrajini iz 2002, 2008, 2013. i 2018. godine.

Primjetno je da se u izvještajima najviše prostora posvetilo jezičkoj politici Ukrajine. Ruski jezik u Ukrajini igra značajnu ulogu utooliko što je drugi jezik po broju govornika u zemlji. Njime ne govore samo etnički Rusi već se, prema popisu iz 2001. godine, pokazalo da 14% stanovnika koji se izjašnjavaju kao etnički Ukrajinci govori ruskim jezikom (Advisory Committee on the FCPNM: Second Opinion on Ukraine 2011, 12). Taj podatak ukazuje na to da je pitanje ruskog jezika u Ukrajini složeno, prije svega zbog toga što je on posmatran iz dva ugla – kao jedan od jezika nacionalne manjine kojem ne treba dati veći značaj od jezika drugih nacionalnih manjina i kao jezik koji igra veliku ulogu u međuetničkoj komunikaciji u zemlji. Zbog tako različitih shvatanja uloge ruskog jezika u društvu javljale su se netrpeljivosti razne vrste – od pokušaja lokalnih vlasti u Lavovu da zabrane ruski jezik 2000. godine (Advisory Committee on the FCPNM: First Opinion on Ukraine 2002, 13), do ograničavanja njegovog korišćenja u javnoj sferi usvajanjem spornog Zakona o jeziku. Savjetodavni komitet smatra da ruski jezik nije u podređenom položaju u odnosu na ukrajinski zbog toga što se koristi kao jezik opšte komunikacije, s obzirom na to da je većina stanovništva Ukrajine bilingvalna (Advisory Committee on the FCPNM: Third Opinion on Ukraine 2013, 26).

Zakonom o državnom jeziku Ukrajine određeno je da je zvanični državni jezik ukrajinski i ograničena je javna upotreba manjinskih jezika u zemlji. Taj zakon je dio seta zakona kojima se uređuje jezička politika. Savjetodavni komitet je istakao da se odredbama Zakona o državnom jeziku marginalizuju manjinski jezici i da je posljedica toga pogoršanje položaja nacionalnih manjina (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 25). Zakonom se dalje predviđa da se isključivo ukrajinski jezik mora koristiti u komunikaciji s državnim organima, usljed čega su se javile brojne komplikacije budući da je većina administrativnih komunikacija bila vođena na ruskom jeziku. Najveći problem je uočen u vođenju sudskog postupka na ukrajinskom jer većina pravnika ne barata stručnom terminologijom na tom jeziku.

Pokušaj ruske nacionalne manjine na jugoistoku Ukrajine da ruski jezik proglasi za regionalni isprva je okarakterisan kao neustavan. Tom prilikom su državne vlasti zabranile referendum u martu 2006.

na kojem je trebalo odlučiti o promjeni statusa ruskog jezika u jugoistočnim regionima jer bi to narušilo jedinstvo Ukrajine i podstaklo separatizam (Advisory Committee on the FCPNM: Second Opinion on Ukraine 2011, 32). Međutim, nakon konsultacija s Venecijanskom komisijom, 3. jula 2012. godine, Vrhovna rada, odnosno parlament Ukrajine, izmijenila je Zakon o državnom jeziku proglašivši ruski za regionalni jezik u devet regiona. Takođe, izmjenama Zakona je omogućen i bolji položaj drugih manjinskih jezika (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 7). Iako je došlo do izmjene u tom dijelu, mnoge sporne odredbe nisu korigovane.

Savjetodavni komitet je uočio da nije pružena dovoljna podrška štampanim i elektronskim medijima na jezicima nacionalnih manjina⁸ te da je potrebno više prostora u medijima posvetiti nacionalnim manjinama i problemima s kojima se suočavaju (Advisory Committee on the FCPNM: Third Opinion on Ukraine 2013, 7). Zakonom o televiziji i radio-emitovanju iz 2006. godine dat je primat ukrajinskom jeziku i nije dozvoljeno osnivanje privatnih medija na jezicima nacionalnih manjina. Zahtijeva se i sinhronizacija svih stranih filmova na ukrajinski, uključujući i one na ruskom. Savjetodavni komitet je tim povodom predložio da se radije biraju dobrovoljne metode nego da se nameću strogi zahtjevi (Advisory Committee on the FCPNM: Third Opinion on Ukraine 2013, 42). Zakonom o državnom jeziku predviđeno je postojanje Savjeta za regulaciju medija koji će moći da sankcioniše one koji javno ne poštuju ukrajinski jezik. To tijelo je ugasilo 35 ruskih kanala navodeći da ugrožavaju nacionalnu bezbjednost i krše propise o oglašavanju (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 1 i 32). Suprotno preporukama Komiteta iz trećeg izvještaja, Vrhovna rada je donijela amandmane na Zakon o televiziji i radio-emitovanju 2016. godine i odredila da 60% radio-programa mora biti emitovano na ukrajinskom jeziku. Komitet je ustanovio da je to suprotno Okvirnoj konvenciji jer se krši pravo na jednak tretman i sprečava rad privatnih emitera.

U svom trećem izvještaju, Komitet je ustanovio da je način sprovođenja obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina ostavljen lokalnim vlastima i da Ukrajina po tom pitanju nema jasne zakonske garan-

⁸ Iako Ministarstvo kulture podržava štampane medije koji su pisani na pet jezika nacionalnih manjina – bugarskom, poljskom, jermenskom, jidiš i rumunskom – ta podrška je okarakterisana kao selektivna, a procedura izbora medija kojima će se pružiti podrška kao prilično netransparentna (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 34).

cije (Advisory Committee on the FCPNM: Third Opinion on Ukraine 2018, 2). Vrhovna rada je 1. jula 2014. godine usvojila Zakon o visokom obrazovanju kojim su univerziteti dobili autonomiju. Takođe, ukrajinski je propisan kao jezik na kojem se izvodi nastava. Međutim, bitno je istaći da i dalje postoje pojedini programi na jezicima nacionalnih manjina, te da ta odredba nije pogoršala njihov položaj. Ustanovljeno je da je prikaz nacionalnih manjina u udžbenicima iz istorije nepotpun i da njihov sadržaj uzrokuje formiranje stereotipa. Izostala je objektivna interpretacija kulture i tradicije nacionalnih manjina u Ukrajini, a nijedan red nije posvećen njihovom pozitivnom doprinosu istoriji zemlje (Advisory Committee on the FCPNM: Third Opinion on Ukraine 2018, 29).⁹

Kada su u pitanju netolerancija i rasizam, četvrti izvještaj sadrži kritiku odluke ukrajinskih državnih organa da ukupno 34 ulice nose ime Stepana Bandere, kontroverzne istorijske ličnosti (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 25). Naime, Stepan Bandera, borac za osamostaljenje Ukrajine od Sovjetskog Saveza, bio je obilježen i kao saradnik nacista. Takav potez organa Ukrajine osudili su Evropski parlament i brojna udruženja i organizacije na teritoriji same Ukrajine. Kada je Venecijanska komisija pregledala zakon na kojem se temeljila ta odluka, utvrdila je da bi trebalo uzeti u obzir različite interpretacije istorijskih događaja kako bi se na taj način promovisali mir i demokratija.

* * *

Može se primijetiti da izvještaji Savjetodavnog komiteta mnogo detaljnije prikazuju stanje nacionalnih manjina na teritoriji Ukrajine nego izvještaji Ekrija. Ni iz jednog izvještaja Komiteta se ne bi moglo zaključiti da je diskriminacija ruske nacionalne manjine tolikog intenziteta da bi mogla da prouzrokuje sukob sa susjednom državom. Međutim, u njima postoje navodi diskriminatornog ponašanja, što nije slučaj s izveštajima Ekrija. Takođe, u toj grupi izvještaja više je pozivanja na konkretne slučajeve koji su se dešavali na teritoriji Ukrajine, dok izvještaji Ekrija pružaju prilično uopštene navode s minimalnim pozivanjem na konkretne događaje.

⁹ Meta kritika Savjetodavnog komiteta nisu bili samo udžbenici iz istorije. Kurikulum iz književnosti rusku književnost svrstava u svjetsku književnost iako je ona dio nacionalne književnosti. Na taj način se, prema mišljenju Komiteta, degradira status ruske književnosti (Advisory Committee on the FCPNM: Forth Opinion on Ukraine 2018, 41).

5. ZAKLJUČAK

Započinjanjem „specijalne vojne operacije” u februaru 2022. godine, Rusija je ujedno otvorila i značajna pitanja o raspodjeli moći, suverenitetu i teritorijalnom integritetu u Evropi. Taj sukob je doprinio zaoštavanju odnosa između Rusije, s jedne strane, i Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije, s druge strane. Osnovni principi međunarodnog prava, poput zabrane sticanja teritorije silom i prava naroda na samoopredjeljenje, tim činom su stavljeni na ispit. Kritičkim osvrtom na argumente koji se pojavljuju u tom konfliktu, ovaj rad omogućava sveobuhvatno razumijevanje stepena njihove usklađenosti s međunarodnim pravom. To je ključno u procesu pronalaženja potencijalnog kompromisa između zaraćenih strana.

Rad najprije pruža uvid u argumentaciju iz diskursa kojim se sukob podržava. Rusija je opravdano započela konflikt – zbog toga što vlast u Ukrajini navodno ne dozvoljava ruskoj nacionalnoj manjini njihovo međunarodnim pravom zagarantovano pravo na samoopredjeljenje (pravo na secesiju) i zato što se u Ukrajini vrši genocid nad etničkim Rusima. Kao odgovor na prvi argument slijedi dio o međunarodnopravnom okviru koji pruža uvid u uslove pod kojima su dozvoljeni oružani sukob i remedijalna secesija.

Poveljom UN zabranjena je upotreba sile, osim u slučajevima samoodbrane ili kada je to odobrio Savjet bezbjednosti UN. Ruska vojna intervencija u Ukrajini viđena je kao kršenje tog principa jer je SB nije odobrio. Rusija nije pozvana da interveniše kako bi zaštitila sebi srodnu nacionalnu manjinu. To je suprotno odredbama međunarodnog prava i smatra se miješanjem u unutrašnja pitanja druge suverene države. Kada je riječ o pitanju naroda na samoopredjeljenje, odnosno remedijalnoj secesiji, iz međunarodnih dokumenata se može zaključiti da etničkim manjinama, kao takvim, nije priznato to pravo osim u izuzetnim situacijama. Secesija je najradikalniji tip ostvarenja prava na samoopredjeljenje i, kako bi se ostvarila, treba da postoji veoma visok stepen diskriminacije naroda koji želi da se otcijepi. Pod tim se podrazumijeva da toj grupi suverena država ne dozvoljava učešće u biranju vlasti, da grubo krši fundamentalna ljudska prava tih grupa i da ne postoji mogućnost pronalaska mirnog rješenja u postojećoj državnoj strukturi.

Za preispitivanje drugog argumenta (navod o genocidu nad Rusima u Ukrajini) iskoristili smo izvještaje evropskih nadzornih tijela koja se bave diskriminacijom. U izvještajima koji su bili predmet ana-

lize prepoznavamo navode o diskriminaciji ruske nacionalne manjine. Međutim, bitno je istaći da stepen te diskriminacije nije pretjerano veliki, što ne znači da taj problem ne treba rješavati, ali ni da zbog njega treba otpočeti oružani sukob. Takođe, jasno je da stepen diskriminacije etničkih Rusa u Ukrajini nije dovoljan za primjenu remedijalne secesije. Taj koncept nije kategorija međunarodnog prava, ali praksa nam govori da je to pravo moguće ostvariti u slučajevima dekolonizacije, oslobađanja od rasističkog režima ili ako se uskrati interno pravo na samoopredjeljenje. Izvještaji su pokazali da nijedan od ta tri kriterijuma nije ispunjen, pa je vrlo jasno da bi pokušaj otcjepljenja regiona na jugoistoku Ukrajine trebalo osuditi. Problem koji postoji između Rusije i Ukrajine mogao je biti riješen i mirnim putem. Naravno, može se reći i da je ponašanje međunarodne zajednice prethodnih decenija poslužilo kao najveći osnov za napad na Ukrajinu. Presedani koji su učinjeni kada su u pitanju secesije Kosova i Bangladeša motivisali su druge zemlje da pokušaju da primijene zakon jačeg ne bi li postigle nešto slično. Zbog toga treba osuditi sve pokušaje (ne samo ruske) da se u ime zaštite ljudskih prava prekraja mapa svijeta i time ugrožava teritorijalni integritet bilo koje suverene zemlje. Zakonitost je temelj unutrašnjeg i međunarodnog prava.

LITERATURA

1. Avramov, Smilja. 2011. *Međunarodno javno pravo: kritička naučna misao o međunarodnom javnom pravu i međunarodnim odnosima*. Beograd: Akademija za diplomatiju i bezbednost.
2. Dimitrijević, Vojin, Obrad Račić, Vladimir Đerić, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Saša Obradović. 2007. *Osnovi međunarodnog javnog prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
3. Dinstein, Yoram. 2005. *War, aggression and self-defence*. 3rd ed. Cambridge University Press.
4. Zašto je Rusija u pravu: Proglas jedanaest srpskih profesora prava, mart 2022. <https://sputnikportal.rs/20220311/zasto-je-rusija-u-pravu-proglas-11-srpskih-profesora-prava-1135294760.html>.
5. George H. W. Bush-State of the Union Address (January 29, 1991). MCamericanpresident, 26. jul 2010. https://www.youtube.com/watch?v=nNYiBzXFfe8&ab_channel=MCamericanpresident
6. Обращение Президента Российской Федерации, март 2014. <http://kremlin.ru/events/president/news/20603>, posljednji pristup 24. novembra 2022.

7. Обращение Президента Российской Федерации, 21. февруар 2022. <http://kremlin.ru/events/president/news/67828>, posljednji pristup 24. novembra 2022.
8. Обращение Президента Российской Федерации, 24. февруар 2022. <http://kremlin.ru/events/president/news/67843>, posljednji pristup 24. novembra 2022.
9. Cassese, Antonio. 1995. *Self-determination of peoples: a legal reappraisal*. No. 12. Cambridge University Press.
10. Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2002. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: First Opinion on Ukraine. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b196>, posljednji pristup 27. novembra 2022.
11. Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2011. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on Ukraine. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c384>, posljednji pristup 27. novembra 2022.
12. Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2013. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Ukraine. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6c0>, posljednji pristup 27. novembra 2022.
13. Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2018. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Forth Opinion on Ukraine. <http://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf>, posljednji pristup 27. novembra 2022.
14. Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). 1999. ECRI Report on Ukraine (first monitoring cycle). <http://rm.coe.int/first-report-on-ukraine/16808b5c9c>, posljednji pristup 10. novembra 2022.
15. Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). 2002. ECRI Report on Ukraine (second monitoring cycle). <http://rm.coe.int/second-report-on-ukraine/16808b5c9f>, posljednji pristup 10. novembra 2022.
16. Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). 2008. ECRI Report on Ukraine (third monitoring cycle). <http://rm.coe.int/third-report-on-ukraine/16808b5ca2>, posljednji pristup 10. novembra 2022.

17. Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). 2012. ECRI Report on Ukraine (fourth monitoring cycle). <http://rm.coe.int/fourth-report-on-ukraine/16808b5ca5>, posljednji pristup 10. novembra 2022.
18. Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI). 2017. ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle). <http://rm.coe.int/fifth-report-on-ukraine/16808b5ca8>, posljednji pristup 10. novembra 2022.

Sara Tadić*

DISCRIMINATION OF THE RUSSIAN NATIONAL MINORITY AS A BASIS FOR WAR IN UKRAINE

Summary. The paper examines the validity of the arguments used to justify the war in Ukraine. It starts from the discourse that supports the war. In Vladimir Putin's speeches, the genocide against the Russians in Ukraine and the disrespect of the people's right to self-determination are cited as a justification for the start of the conflict. The paper then points out the international legal framework of warfare, specifically under what conditions armed conflict is allowed, as well as what is the right of the people to self-determination and what are its limitations. The fourth part analyzes the reports dedicated to Ukraine by international monitoring bodies – the European Commission against Racism and Intolerance and the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection of the Rights of Members of National Minorities. By critically reviewing the arguments that appear in that conflict, this paper enables a comprehensive understanding of the degree of their compliance with international law. The paper ends with the conclusion that the degree of discrimination against ethnic Russians in Ukraine is not sufficient for the application of the concept of remedial secession and that the Russian military intervention in Ukraine is a violation of international provisions on the use of force.

Key words: *War in Ukraine, UN Charter, The right to self-determination, Secession, Human rights*

* The author is a student in the second year of bachelor studies at the Faculty of Law University of Belgrade, sara.tadic007@gmail.com.